

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

MARIBEL TORRES
BERRÍOS

Recurrente

v.

POLICÍA DE PUERTO
RICO

Recurrido

*Revisión
Administrativa*

KLRA20150199

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 17 de abril de 2015.

Maribel Torres Berríos, [en adelante "Torres Berríos" o recurrente] solicita la revisión de una determinación emitida por la Comisión Industrial de Puerto Rico [en lo siguiente "Comisión Industrial"] el 23 de octubre de 2014, notificada el 6 de noviembre de 2014.

ANTECEDENTES

La Sra. Torres Berríos laboraba para la Policía de Puerto Rico y presentó una reclamación ante la Corporación del Fondo del Seguro del Estado [en adelante Corporación del Fondo], asignado al número 10-13-03124-1. El 27 de abril de 2010 el Administrador del Fondo determinó que el accidente sufrido por la apelante no estaba cubierto bajo la Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada conocida como Ley del Sistema de compensaciones por Accidentes del Trabajo [en adelante "Ley 45"]. Inconforme con el dictamen, Torres Berríos presentó un recurso apelativo ante la Comisión Industrial. Luego de varios

trámites, la Comisión Industrial celebró la vista pública el 10 de octubre de 2014. La recurrente Torres Berríos estuvo representada por el Lic. Ángel Avilés Toro. La Corporación del Fondo compareció por conducto de la Lic. Myrta Cartagena, quien estuvo acompañada con su perito médico, Dra. Ozema Mirabal y el asesor médico Dr. Luis Feliciano, psiquiatra. Surge del informe del oficial examinador que Torres Berríos prestó su testimonio, testificó además el teniente Juan C. Cortés Sánchez y el Dr. Luis Feliciano. Sometido el caso, la oficial examinadora consignó en el informe las declaraciones de los testigos y recomendó confirmar la decisión del Administrador de la Corporación del Fondo del 27 de abril de 2010, que determinaba que el accidente sufrido por la parte apelante no estaba cubierto bajo la Ley 45, recomendó también el cierre y archivo del recurso apelativo. La oficial examinadora solamente plasmó los testimonios vertidos en la vista, mas no emitió determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho. Tal cual redactado, la Comisión Industrial aceptó e hizo formar parte de su Resolución el informe de la oficial examinadora que presidió la vista y emitió su determinación. La resolución fue emitida el 23 de octubre de 2014 y notificada el 6 de noviembre de 2014. Inconforme con esta decisión, Torres Berríos solicitó reconsideración el 21 de noviembre de 2014, la que fue declarada 'no ha lugar'.

Torres Berríos aun inconforme acudió ante nos en recurso de revisión administrativa. En el escrito no consignó ningún señalamiento de error, pero aludió que la vista del 10 de octubre de 2014 no estuvo organizada ni completada, su abogado no la asesoró para la vista. Informó que su declaración fue de hechos ocurridos el 3 de octubre de 2009 basado en un accidente de autos, pero su accidente laboral fue el 15 de marzo de 2009.

Además indicó su interés en presentar evidencia médica sobre su tratamiento privado. Recalcó que no se encuentra en buen estado de salud. Sostuvo que mientras laboraba en la Policía de Puerto Rico le tiraban químicos dentro y fuera de la patrulla en horas laborables, que temió por su vida y no ha vuelto a ser la misma persona. Finalmente, solicitó que le devolviésemos el caso a la Comisión Industrial para que emita una decisión en la que se haga la relación de hechos y derechos.

Con el propósito de lograr el más justo y eficiente despacho de este asunto, prescindimos de solicitar la comparecencia escrita de la parte recurrida a tenor con la Regla 7 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B. Exponemos.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Es un principio firmemente establecido que las decisiones de las agencias administrativas tienen una presunción de legalidad y corrección que deben respetar los tribunales mientras la parte que las impugna no produzca suficiente evidencia para derrotarlas. Calderón Otero v. C.F.S.E. 181 D.P.R. 386 (2011). Esta ponderada norma de deferencia a las determinaciones fácticas administrativas, descansa en que las agencias, por razón de experiencia y conocimiento especializado, están en mejor posición para resolver las controversias surgidas en torno a los asuntos que le fueron encomendados por ley. Cruz v. Administración, 164 D.P.R. 341 (2005). Los tribunales se abstendrán de apoyar una decisión administrativa si la agencia erró al aplicar la ley; actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o, lesionó derechos constitucionales fundamentales. P.C.M.E. Comercial v. Junta de Calidad Ambiental, 166 D.P.R. 599,603 (2005).

La Ley del Sistema de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, Ley Núm. 45 de 18 de abril de 1935, según enmendada [Ley Núm. 45], es una legislación de carácter remedial que le brinda ciertas garantías y beneficios al obrero en el contexto de accidentes o enfermedades ocupacionales que ocurren en el escenario del trabajo. Dicho estatuto establece un sistema de seguro compulsorio y exclusivo para compensar a los obreros que sufran lesiones o enfermedades en el curso del empleo, brindándoles un remedio rápido, eficiente y libre de las complejidades de una reclamación ordinaria en daños. Hernández Morales et al. v. C.F.S.E., 183 D.P.R. 232 (2011).

Esta ley creó dos organismos para implementar el mandato de la ley: la oficina del Administrador del Fondo del Seguro del Estado y la Comisión Industrial. 11 L.P.R.A. sec. 8. Así, el Fondo es el foro primario donde se dilucida si un obrero es elegible o no a los beneficios que establece la ley. Se encarga de la investigación de las reclamaciones por accidentes del trabajo, de la rehabilitación a través de servicios médicos y del pago de compensación por incapacidad parcial o total. Agosto Serrano v. F.S.E., 132 D.P.R. 866, 874 (1993). La Comisión Industrial, por otro lado, es un organismo de carácter fundamentalmente adjudicativo y revisor, con funciones de naturaleza cuasi judicial y cuasi tutelar. Este organismo investiga y resuelve todos los casos de accidentes en los que el Administrador y el obrero o empleado lesionado no lleguen a un acuerdo respecto a la compensación. 11 L.P.R.A. sec. 8; Rivera González v. F.S.E., 112 D.P.R. 670, 674 (1982). A tenor con esa facultad cuasi judicial, se ha reconocido que la Comisión Industrial es la encargada de dirimir en primera instancia las contiendas entre el Administrador y los obreros o sus beneficiarios, y que es el

árbitro final de los derechos de estos a nivel administrativo. Agosto Serrano v. F.S.E., supra.

En síntesis, el Fondo es el foro primario donde se dilucida si un obrero es elegible o no a los beneficios que establece la ley. Se encarga de la investigación de las reclamaciones por accidentes del trabajo, de la rehabilitación a través de servicios médicos y del pago de compensación por incapacidad parcial o total. 11 L.P.R.A. sec. 8; Agosto Serrano v. F.S.E., supra. La Comisión por otro lado es un organismo de carácter fundamentalmente adjudicativo y revisor. Agosto Serrano v. F.S.E., supra; Rivera v. Fondo del Seguro del Estado, 112 D.P.R. 670 (1982); Rivera v. Comisión Industrial, 103 D.P.R. 51 (1974); Cordero v. Comisión Industrial, 61 D.P.R. 466 (1943). Conforme al texto de la ley, la Comisión tiene funciones de naturaleza cuasi-judicial y cuasi-tutelar para la investigación y la resolución de todos los casos de accidentes en que el Administrador del Fondo y el obrero o empleado lesionado no lleguen a un acuerdo respecto a la compensación. 11 L.P.R.A. sec. 8; Agosto Serrano v. F.S.E., supra. Como regla general la Comisión Industrial actúa como tribunal apelativo del Fondo del Seguro del Estado a nivel administrativo. Agosto Serrano v. F.S.E., supra. A tenor con esta facultad cuasi-judicial se ha reconocido que la Comisión es la encargada de dirimir en primera instancia las contiendas entre el Administrador del Fondo y los obreros o sus beneficiarios, y que es el árbitro final de los derechos provenientes de accidentes del trabajo a nivel administrativo. Agosto Serrano v. F.S.E., supra.

A estos efectos, el Artículo 2 de la Ley, 11 L.P.R.A sec. 2, protege a todos los obreros y empleados que trabajen por patronos asegurados, aquellos que cumplan con sus respectivas

aportaciones patronales, que sufran lesiones, se inutilicen, o pierdan la vida por accidentes procedentes de un acto o función inherente a su trabajo o empleo, o que acontezcan en el curso o a causa del mismo, siendo acreedores a los remedios comprendidos en la misma. Lebrón Bonilla v. E.L.A., 155 D.P.R. 475 (2001). La protección brindada en el referido Artículo 2, ante, "se extiende a las lesiones sufridas como consecuencia de accidentes que provengan de cualquier acto o función inherente al trabajo de un empleado u obrero, que ocurran en el curso de dicho trabajo o como consecuencia de éste". Id, Ortiz Pérez v. F.S.E., 137 D.P.R. 367, 373 (1994); Díaz Ortiz v. F.S.E., 126 D.P.R. 32 (1990), Cardona Velásquez v. Comisión Industrial, 90 D.P.R.257 (1964).

El Artículo 10 de la Ley 45, estatuye que "si el obrero o empleado, o sus beneficiarios, no estuviesen conformes con la decisión dictada por el Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado en relación con su caso, podrán apelar ante la Comisión Industrial ..., y el caso se referirá a un oficial examinador." 11 L.P.R.A. sec. 11. Además, este artículo establece que la Comisión Industrial dispondrá por reglamento de los procedimientos que gobernarán la celebración de vistas médicas y vistas públicas, conforme con lo dispuesto en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme [LPAU]. En la parte aquí pertinente, el artículo 10 de la referida Ley, dispone que:

Las resoluciones emitidas por los oficiales examinadores o los Comisionados contendrán un resumen de toda la evidencia presentada, una exposición de la evidencia aquilatada, determinaciones de hechos y conclusiones de derecho que ilustren el derecho y la ley aplicable.

11 L.P.R.A. sec. 11.

De forma cónsona, la sección 3.14 de LPAU requiere que la orden o resolución final deberá "deberá incluir y exponer separadamente determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso." 3 L.P.R.A. sec. 2164.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado la necesidad de que la Comisión haga conclusiones de hechos. A tales efectos expresó en Vega Cruz v. Comisión Industrial, 109 D.P.R. 290, 293 (1979) lo siguiente:

Es deber de la Comisión... resolver el conflicto de los hechos a favor de una u otra parte. Ese es el propósito de la ley. Es deber que no puede eludir la Comisión teniendo en cuenta que, de conformidad con la sección 11 de la Ley de Compensaciones por Accidentes del Trabajo, en los recursos que se interpongan ante este tribunal para revisar sus resoluciones, estamos obligados a aceptar sus conclusiones de hechos limitándonos exclusivamente a revisar cuestiones de derecho, excepto cuando se trate de apreciación de prueba de carácter pericial. Vega Cruz v. Comisión Industrial, *supra*, citando a Atiles, Admor. v. Comisión Industrial, 63 D.P.R. 924, 926-927 (1944). Véase, además, Atiles, Admor. v. Comisión Industrial, 72 D.P.R. 417, 421 (1951).

Añadió el Tribunal Supremo que "[e]s comprensible que el cúmulo de asuntos ante la consideración de la Comisión Industrial pueda explicar algunos lapsos en la diligencia que debe observarse al atender y resolver los asuntos que se planteen. Ello, sin embargo, no justifica que se prescinda de la obligación de formular conclusiones de hechos y de derecho..." Vega Cruz v. Comisión Industrial, *supra*, pág. 293. A falta de las determinaciones el Tribunal Supremo, procedió a revocar la decisión de la Comisión Industrial, con la instrucción de formular las determinaciones de hechos completas a base de las pruebas que tuvo ante sí y formular además conclusiones de derecho y

dictar la resolución que en derecho corresponda. Véase Vega Cruz v. Comisión Industrial, *supra*, pág. 293.

Posteriormente en la secuela de ese caso el Tribunal Supremo reiteró la obligación de la Comisión de formular las determinaciones de hechos, a saber:

El informe del examinador, además de hacer un resumen de la prueba, lo cual es de gran valor tanto para la Comisión como para este Tribunal, debe exponer al final sus conclusiones sobre los hechos, que la Comisión podrá adoptar como sus determinaciones. Debe tenerse presente que una cosa es el resumen de la prueba, y otra las determinaciones sobre los hechos que se concluyen probados. Vega Cruz v. Comisión Industrial, 110 D.P.R. 349, 352 (1980).

De acuerdo al trámite que presenta esta causa, la Comisión Industrial emitió la resolución aquí recurrida en la que adoptó el informe que rindió la Oficial Examinadora recomendando confirmar la decisión del Administrador de la Corporación del Fondo notificada el 27 de abril de 2010 sobre denegación de cubierta bajo la Ley 45-1935. Al examinar el informe de la Oficial Examinadora nos percatamos que no contiene determinaciones de hechos ni conclusiones de derecho. El informe solo contiene la exposición de la vista celebrada el 10 de octubre de 2014, con las declaraciones de los testigos, es decir un resumen de la prueba testifical presentada. De modo que es una narración de lo ocurrido en la vista, carente de determinaciones de hechos y conclusiones de derechos. Del documento no surge qué hechos en específicos la Comisión Industrial encontró probados y las conclusiones de derecho en la cual basa su recomendación de confirmar la decisión del Administrador de la Corporación del Fondo emitida en el año 2010. No resuelve el conflicto de los hechos planteados. La

resolución recurrida vulnera las disposiciones de la citada Ley Núm. 45, *supra*, en su Art. 10 y la jurisprudencia interpretativa que obligan a la Comisión Industrial a exponer las determinaciones de hecho y las conclusiones de derecho en sus resoluciones. 11 L.P.R.A. sec. 11. De igual forma contraviene la sección 3.14 de LPAU que estatuye que las resoluciones finales incluyan separadamente las determinaciones de hecho, si no han sido renunciadas y las conclusiones de derecho que fundamentan su adjudicación. Torres Berríos también nos señaló la ausencia de las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho en la resolución recurrida y solicitó la devolución del asunto a la Comisión Industrial.

Ante el incumplimiento de la Comisión Industrial con las disposiciones de ley antes mencionadas, procede la revocación de la Resolución impugnada y la devolución del caso a la Comisión Industrial para que ésta realice las determinaciones de hechos completas conforme la prueba que tuvo ante sí y las conclusiones de derecho pertinentes. Al así resolver, disponemos del asunto ante nuestra consideración.

DICTAMEN

Por los fundamentos antes expresados, revocamos la resolución recurrida y devolvemos el asunto a la Comisión Industrial, para que proceda conforme instruido en esta sentencia.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones